

# APRECIACIONES SOBRE EL POSIBLE RECURSO DE REFERÉNDUM CONTRA LA LEY N.º 19.889 (LUC)

*Hernán Bello<sup>1</sup>*

## **Resumen:**

El trabajo se centra en un análisis normativo que pretende determinar si es factible interponer el recurso de referéndum contra las denominadas leyes con declaratoria de urgente consideración. Cuando el PIT-CNT anunció que comenzaría una campaña de recolección de firmas para la convocatoria a un referéndum contra la Ley 19.889, surgieron opiniones de senadores y representantes nacionales sembrando algunas dudas jurídicas de su viabilidad, es por ello que nos resultó sumamente atractivo estudiar el marco jurídico actual, el que regula el recurso de referéndum y el de las leyes de urgente consideración, para por último arribar a unas breves reflexiones finales.

**Palabras clave:** recurso de referéndum, leyes con declaratoria de urgente consideración, LUC, procedimiento legislativo, constitucionalidad.

## **1. Introducción**

En los primeros días del mes de octubre del año 2020, el PIT-CNT<sup>2</sup> se pronunció a favor de impulsar un referéndum contra la Ley N.º 19.889 de 9 de julio de 2020, conocida popularmente como LUC, resolviendo implementar una Comisión Nacional Pro Referéndum con distintas organizaciones sociales y políticas, con el objetivo de alcanzar las firmas correspondientes para lograr convocar a esa instancia electoral.

Transcurridas algunas horas luego del anuncio, varios senadores de la República al ser consultados por algunos medios de prensa sobre la decisión de la central sindical, manifestaron determinadas dudas y discrepancias.

- 1 Docente Ayudante (Grado 1), interino, de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Miembro Asociado del Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad de la República.
- 2 Fuente: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/3766-pit-cnt-impulsara-referendum-contraluc>.

La senadora del Partido Nacional Carmen Asiaín<sup>3</sup>, dijo en rueda de prensa que “es un derecho interponer el recurso de referéndum contra las leyes”, pero afirmó que tiene “alguna duda técnica” porque el artículo 79 de la Constitución “excluye del recurso de referéndum a aquellos proyectos que necesiten iniciativa del Ejecutivo”. Al respecto, agregó que como la LUC “por definición necesita iniciativa del Ejecutivo me plantea una duda...”.

Por su parte, el senador de Cabildo Abierto Guillermo Domenech<sup>4</sup>, manifestó en rueda de prensa que “tiene “algunas dudas” y que van a estudiar con “más profundidad sobre la legalidad de esta iniciativa”. Para el senador, la LUC es una “ley de resorte privativo del Poder Ejecutivo y el recurso que se pretendería aparentemente interponer está excluido por la regulación vigente”, expresó en línea con lo declarado por Asiaín.

Habiendo analizado estas expresiones por parte de los senadores invocados, nos vimos en la necesidad de estudiar y analizar la normativa vigente, a los efectos de dilucidar jurídicamente si es factible o no interponer el recurso de referéndum previsto en el artículo 79 de nuestra Constitución contra las denominadas leyes de urgente consideración.

El presente trabajo versará en un estudio de las normas relacionadas al recurso de referéndum, a las disposiciones constitucionales que regulan las ya mencionadas leyes con declaratoria de urgente consideración, a la constitucionalidad del literal B) del artículo 23 de la Ley 16.017 para, por último, arribar a unas breves reflexiones finales.

## 2. Análisis del artículo 79 de la Constitución y de la Ley N.º 16.017

El inciso segundo del artículo 79 de nuestra Constitución expresa que:

El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Este artículo vino a consagrar constitucionalmente un instrumento, una herramienta de democracia directa, en este caso denominado referéndum, el cual fue incorporado en nuestra Carta Magna en la reforma de

3 Fuente: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/senadores-coalicion-plantean-dudas-referendum-impulsa-pit-luc>.

4 Fuente: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/senadores-coalicion-plantean-dudas-referendum-impulsa-pit-luc>.

1966 para los actos legislativos de alcance nacional, si bien el instituto ya existía a nivel departamental en la Constitución de 1934.

Según relata José Aníbal Cagnoni en su manual *El Derecho Constitucional Uruguayo*, el recurso de referéndum es “siempre un ‘recurso’ (artículos 79 y 304), no un acto de aprobación o rechazo a un proyecto, pues como recurso se da contra actos prefectos y válidos” (2006, 241).

A su vez José Korzeniak relata que:

el referéndum es una consulta al Cuerpo Electoral para que se pronuncie sobre la decisión del Gobierno a tomarse, o un mecanismo contra una decisión ya tomada, para que se la deje sin efecto. En el primer caso estaríamos frente al referéndum que llamarnos “de consulta”, y en el segundo se trata del “referéndum como recurso” (2006, 403).

Habiendo considerado el texto constitucional de referencia y las dos definiciones antes mencionadas, podemos afirmar que el referéndum es un recurso contra un acto jurídico perfecto, que busca rechazar o ratificar una ley ya aprobada, acción que se debe plantear dentro del año de promulgación del acto legislativo.

El artículo 79 citado, encomendó a la ley la reglamentación de dicho instituto, siendo la Ley N.º 16.017 de 20 de enero de 1989, de modificación de la ley de elecciones, la que cumplió con dicho deber. A partir del artículo 21 se reglamenta el recurso de referéndum contra las leyes, ley que posteriormente tuviera varias modificaciones por la Ley N.º 17.244 de 30 de junio de 2000.

El artículo 21 establece las condiciones para interponer el recurso, el artículo 22 determina expresamente qué leyes no son impugnables mediante este mecanismo y el artículo 23 prevé tres excepciones que no están comprendidas en el artículo 22. En los artículos posteriores se regulan otras particularidades, por ejemplo: ante qué órgano estatal se presenta; si se puede interponer contra toda una ley o algunos de sus artículos; quiénes pueden interponer el recurso y el plazo para hacerlo; el proceso de recolección y entrega de firmas; su calificación posterior y el eventual acto electoral que determine la ratificación, anulación o derogación, según la posición doctrinaria que se adopte de la ley recurrida.

En el artículo 22 de la Ley N.º 16.017, encontramos qué actos no son impugnables mediante el recurso de referéndum. Allí vemos expresamente tres actos jurídicos que no pueden ser alcanzados por el instituto a estudio: las leyes constitucionales (literal D del artículo 331 de la Constitución); las leyes que, por razón de materia, son iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo (artículos 86 *in fine*, 133 y 214 de la Constitución) y las leyes que establezcan tributos, entendiéndose por tales los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales (artículos 11, 12 y 13 del Código Tributario).

Analizando el artículo anteriormente invocado, vemos que tiene absoluta consonancia con el artículo 79 de la Constitución, pues limitó el recurso, impidiendo que pueda interponerse contra las leyes que establezcan tributos y contra las leyes cuya iniciativa, por razón de materia, sea exclusiva del Poder Ejecutivo. Solamente y estrictamente en esos dos casos no se puede hacer uso de esta herramienta electoral, reiterando que tampoco podrá recurrirse mediante este mecanismo a las llamadas leyes constitucionales, que como bien expresa José Korzeniak “no son ‘actos legislativos’, sino ‘normas constitucionales’ o ‘actos constitucionales’ cuyo proceso de elaboración tiene cierta semejanza, más o menos marcada, en su primera etapa, con el proceso de elaboración de las leyes” (2006, 109).

Continuando, en el artículo 23 de la Ley N.º 16.017, se determina que en las excepciones previstas en el artículo 22, no están comprendidos tres actos legislativos: en el literal A) encontramos a las leyes interpretativas de la Constitución (numeral 20) del artículo 85 de la Constitución; en el literal B) tenemos a las leyes remitidas a la Asamblea General con declaración de urgente consideración, cuya iniciativa es exclusiva del Poder Ejecutivo por razón de procedimiento (numeral 7) del artículo 168 de la Constitución; por último, en el literal C) encontramos a las leyes que, habiendo sido objetadas u observadas por el Poder Ejecutivo por inconstitucionalidad formal resultante de su falta de iniciativa, hubieren sido promulgadas tras el levantamiento de las objeciones u observaciones por la Asamblea General (artículos 137 y 145 de la Constitución).

Luego de la lectura y análisis de los artículos 22 y 23 de la Ley N.º 16.017 y del artículo 79 de la Constitución, podemos empezar a visualizar con total claridad qué actos legislativos quedaron incluidos o excluidos del recurso de referéndum. Pasando directamente al estudio del caso que nos interesa, vemos cómo los legisladores expresamente incluyeron con acierto a las leyes con declaratoria de urgente consideración dentro del amparo del referéndum constitucional del art. 79.

Las dudas de los senadores mencionados al principio se pueden generar debido a que estas leyes necesitan iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, así lo estampa expresamente el artículo 168 numeral 7 de la Constitución, el que muy brevemente pasaremos a comentar a continuación.

### **3. Leyes con declaratoria de urgente consideración. Artículo 168 numeral 7 de la Constitución de la República**

Como expresamos recientemente, en el artículo 168 numeral 7 de la Constitución encontramos las denominadas leyes con declaratoria de urgente consideración. Sin ánimo de desvirtuar el sentido del presente trabajo, consideramos prudente desarrollar un breve y conciso análisis sobre

este mecanismo constitucional que tanta ebullición política y social ha traído sobre nuestro país en el convulsionado año 2020.

En nuestro ordenamiento constitucional podemos encontrar diferentes tipos de leyes, las que se regulan por el procedimiento establecido por los artículos 133 y siguientes de la Constitución, las que tienen ciertas particularidades para su aprobación aun siguiendo el mismo procedimiento del artículo 133, encontrando allí a las leyes de presupuesto y de rendición de cuentas y aquellas que tienen un procedimiento especial como son las leyes con “declaratoria de urgente consideración”.

Este instituto, introducido en la Constitución de 1967, le permite al Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, tener la potestad de enviar al Parlamento Nacional proyectos de ley o modificaciones a leyes anteriormente dictadas, para que bajo el rótulo de declaratoria de urgente consideración el mismo sea tratado en plazos concretos, más breves que para el común denominador de las leyes ordinarias y con un procedimiento legislativo específico.

El Dr. Ruben Correa Freitas en su estudio sobre este tipo de leyes expresa:

Si bien en nuestro régimen constitucional no se admite el instituto de la delegación legislativa, como hemos visto anteriormente, las leyes con “declaratoria de urgente consideración” del Poder Ejecutivo, constituyen una etapa o un camino intermedio, dado que se le da al Poder Ejecutivo un instrumento rápido, ágil, y moderno para llevar adelante los planes y programas de gobierno que considere de fundamental importancia para su gestión, evitando con ello la inercia legislativa (2016, 85).

Un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración busca la rapidez que la mayoría de los proyectos de ley no tienen, y se determina así por el Poder Ejecutivo para ser tratado en tiempos legislativos muy escuetos, con ciertos límites ya que no se puede mandar más de un proyecto por vez, ni otro con idéntico alcance mientras estén corriendo los plazos para la consideración legislativa de otro proyecto anteriormente enviado, y tampoco podrán enviarse con esta calificación proyectos de presupuesto ni aquellos que para su sanción requieran del voto de tres quintos o dos tercios del total de componentes de cada Cámara.

Otra particularidad importante que tiene el procedimiento para este tipo de leyes es que si al vencimiento de los plazos estipulados el proyecto no fuera rechazado ni se hubiese sancionado un proyecto sustitutivo, se tendrá en ese caso por sancionado el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo.

Como apreciamos, estas leyes tienen un procedimiento legislativo para su sanción muy peculiar, atípico para el resto de las leyes, les exige a los legisladores centrarse prácticamente en su estudio por un tiempo determinado, pudiendo incluso por el voto de los tres quintos de cada Cámara quitarle el efecto de declaratoria de urgente consideración, para ello necesitan alcanzar una mayoría parlamentaria importante, difícil de lograr en los distintos escenarios políticos que nos podamos imaginar.

La Ley N.º 19.889 pasó legislativamente por este proceso, el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo ingresó al Senado con ese rótulo, “Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración”, a los efectos de ser tramitado bajo las disposiciones del artículo 168 num. 7, cuyos plazos para ser considerados son, como ya dijimos, específicos. La denominada LUC fue sancionada bajo el alcance del referido artículo.

Ahora bien, el artículo 23 de la Ley 16.017 habilitó a que se pudiera interponer el recurso de referéndum contra las leyes con declaratoria de urgente consideración, las dudas o posibles discusiones que algunos senadores o diputados plantearon pueden centrarse en la constitucionalidad del mencionado artículo. El representante nacional Pablo Viana presentó en octubre de 2020 un proyecto de ley<sup>5</sup> pretendiendo modificar dicha norma, excluyendo a las leyes con declaratoria de urgente consideración de la posibilidad de que se puedan interponer contra las mismas el recurso de referéndum previsto en el artículo 79 de la Constitución, por entender, según expresa en la exposición de motivos de su proyecto de ley, que el artículo 23 literal B) es inconstitucional, ya que vulnera las disposiciones del artículo 79 de la Constitución.

Habiendo dado por desarrollado las principales características de las leyes con declaratoria de urgente consideración, pasaremos a analizar la constitucionalidad del literal B) del artículo 23 de la Ley 16.017, en base a las consideraciones formuladas y aquí mencionadas por algunos diputados y senadores.

#### **4. Constitucionalidad del artículo 23 literal B) de la Ley N.º 16.017**

El literal B) del artículo 23 de la Ley N.º 16.017 previó, como ya expresamos, que las leyes con declaratoria de urgente consideración sean pasibles de ser recurridas mediante el recurso de referéndum. Ahora bien, estas leyes requieren de la iniciativa del Poder Ejecutivo, de allí que es pertinente analizar la constitucionalidad del mencionado artículo con la

---

5 Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes, Carpeta N.º 679 de 2020, Repartido N.º 233, octubre 2020.

disposición prevista en el inciso segundo del artículo 79 de la Constitución de la República.

En el literal B) del artículo 23 de la Ley 16.017, se lee textualmente: “Las leyes remitidas a la Asamblea General con declaración de urgente consideración, cuya iniciativa es exclusiva del Poder Ejecutivo por razón de procedimiento (numeral 7) del artículo 168 de la Constitución”.

A la luz de la disposición constitucional del inciso segundo del artículo 79, consideramos que el literal B) del artículo 23 de la Ley 16.017 es absolutamente constitucional. Las leyes con declaratoria de urgente consideración son pasibles de ser recurridas mediante referéndum, pues el requerimiento previsto en el artículo 168 numeral 7 es, como ya dijimos, meramente formal. Cualquier legislador podría haber presentado un proyecto de ley con el mismo contenido material de la LUC, el que sería tratado bajo el procedimiento del artículo 133 y siguientes de la Constitución y no por el procedimiento del artículo 168 numeral 7 de la Constitución, hipótesis que sustenta nuestra posición en referencia a la plena consistencia constitucional del literal B) del artículo 23 de la Ley 16.017 con el inciso segundo del artículo 79 de la Carta Magna.

Considerando lo hasta aquí expuesto, es interesante traer parte de la exposición de motivos de la Ley 16.017 la que en referencia al tema desarrollado expresaba:

En segundo lugar, la irrecurribilidad de las leyes cuya iniciativa sólo corresponde al Poder Ejecutivo refiere, obviamente, a los casos en que la exclusión de la iniciativa de los legisladores se debe a la materia de que tratan esas leyes. Y no alcanza a las leyes que, cualquiera sea su materia, están sometidas a un procedimiento excepcional, previa declaratoria de urgente consideración por parte del Poder Ejecutivo. Así lo explicitan los artículos 2º-b y 3º-b.

Culminando el presente análisis, vemos, y así lo refleja la exposición de motivos referida, cómo el legislador incluyó a texto expreso las leyes con declaratoria de urgente consideración al amparo del referéndum, pues las mismas tienen, a diferencia del resto de las leyes “ordinarias”, un procedimiento especial para su tratamiento, bastando para que se regule por este que el proyecto provenga del Poder Ejecutivo con la denominación de declaratoria de urgente consideración. Esta situación es contrastable claramente con aquellos proyectos legislativos que, por razón de materia, requieran de la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, aquí sí, y en estos casos, el referéndum que hemos estudiado no se podrá interponer contra dichos actos.

## 5. Reflexiones finales

A modo de conclusión, desde nuestro análisis, no hay duda alguna sobre la constitucionalidad del literal B) del artículo 23 de la Ley 16.017. Los legisladores fueron claros y contundentes cuando decidieron incorporar a texto expreso las leyes con declaratoria de urgente consideración, habilitando el recurso de referéndum a favor las mismas, de allí su plena y absoluta consistencia constitucional la que se sustenta en la formalidad antes mencionada sin vulnerar disposiciones de carácter material.

Culminando, consideramos que no debemos cercenar un mecanismo de democracia directa como el referéndum. Por el contrario, debemos fortalecer estos mecanismos que robustecen la democracia pues, al fin y al cabo, no hay nada más sano y democrático que el electorado habilitado para votar pueda llegar a expresarse libre y soberanamente sobre si está o no de acuerdo con la Ley 19.889 o con algunas de sus tan variadas y discutidas disposiciones, con más de 400 artículos aprobados en plazos muy breves, lo que pudo haber menguado la discusión, el debate y el intercambio para una adecuada redacción legislativa.

## Referencias

- Cagnoni, J. (2006). *El Derecho Constitucional Uruguayo*. Montevideo. FCU.
- Correa Freitas, R. (2016). *Derecho Constitucional Contemporáneo*. Tomo II. Montevideo. FCU.
- Korzeniak, J. (2006). *Primer Curso de Derecho Público*. Montevideo. FCU.